8684574 08018.000451/2019-88

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Nota Técnica n.º 2/2019/CONARE_Cessacao/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ

PROCESSO Nº 08018.000451/2019-88

Ref. Proc. 08205005991200464

INTERESSADO: Juan Francisco Arrom Suhurt, Anuncio Martí Méndez e Victor Antonio Colmán Ortega

INTRODUÇÃO

Trata-se de processo administrativo aberto após pedido formulado pelo Estado Paraguaio, entregue ao Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, de cancelamento, revogação e/ou cessação da condição de refugiado de três cidadãos paraguaios: **Juan Francisco Arrom Suhurt**, **Anuncio Martí Méndez** e **Victor Antonio Colmán Ortega** (doravante denominados Interessados).

Alega o Estado Paraguaio existirem fundamentos de fato e de direito que justificariam a reavaliação do caso por parte do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare.

Aberto o processo administrativo, os Interessados foram notificados para apresentarem manifestações no prazo de 15 (quinze) dias. No dia 4 de abril de 2019, foi apresentada defesa conjunta por parte dos 3 interessados, por intermédio de procuradoras constituídas nos autos.

DA DEFESA APRESENTADA

<u>Das preliminares</u>

a. Da nulidade absoluta da instauração do presente procedimento

A manifestação dos interessados pugna pela nulidade da instauração do presente processo administrativo pelas seguintes razões:

I. não aplicação das hipóteses previstas no art. 3º, III e IV, da Lei 9474/97, tendo em vista a inexistência de provas de cometimento de crimes ou condenação dos refugiados;

II. inexistência de prova de falsidade dos documentos, bem como a inexistência de fatos desconhecidos quando da concessão originária do refúgio;

III. violação ao princípio da legalidade, visto que não estão presentes os requisitos que justifiquem a abertura de processo de cessação ou perda da condição de refugiados dos Notificados;

IV. violação aos princípios do Direito Adquirido e da Coisa Julgada, correspondente ao mérito já apreciado;

V. violação ao princípio do Juiz Natural, tendo em vista que o colegiado competente para apreciar o mérito já não é composto pelos mesmos juízes da ocasião da decisão originariamente proferida;

VI. violação do devido processo legal resultante do recebimento do pedido formulado pelo Estado Paraguaio sem que, segundo os Interessados, fossem apresentados novos fatos ou prova da falsidade dos documentos originalmente apresentados;

VII. violação do devido processo legal pelo fato de a Nota Técnica que instaurou o presente processo administrativo ter considerado a "mera tramitação" de um *habeas corpus* como informação nova e equivalente ao reconhecimento de proteção; e

VIII. violação da garantia de proteção conferida pelo instituto do refúgio, pelo fato de que, segundo os Interessados, o pedido do Estado Requerente configurar subterfúgio para obter a extradição dos Interessados por via administrativa.

b. Da ilegitimidade do Paraguai para figurar como Requerente

Alegam os Interessados que a abertura do presente processo administrativo configura violação à proteção legal devida ao instituto do refúgio e, consequentemente, aos refugiados aqui mencionados, por possibilitar a indevida reanálise da sua condição de refugiados.

Tal violação teria dois fundamentos: i) o processo administrativo tem como fundamento o acolhimento de manifestação protocolada pelo agente perseguidor, assim apontado quando do reconhecimento originário do refúgio; ii) inexistência de disposição na Lei nº 9.474, de 1997, que autorize a abertura do procedimento ora em análise.

Sobre o ponto (i) acima destacado, a manifestação dos interessados alega que

> "sendo o Paraguai reconhecidamente tanto pelo próprio Conare quanto pela Comissão de Corte Interamericana de Direitos Humanos, o agente de perseguição que os submeteu ao desaparecimento forçado e às torturas que ensejaram o reconhecimento de sua condição de refugados, não poderia de modo algum ser o "polo ativo" do presente procedimento".

c. Da nulidade da instauração monocrática do procedimento

Destacam os interessados que a competência para determinar a cessação ou a perda da condição de refugiado é do Conare, órgão de deliberação necessariamente coletiva. Nesse sentido, não seria permitido ao Presidente do Comitê deliberar pela abertura do presente processo administrativo.

Ressalta, ainda, que no presente procedimento, inexistem circunstâncias que caracterizem urgência e justifiquem a abertura monocrática do procedimento, tal qual referenciado pelo Regimento Interno do Conare em seu art. 14, VI[1].

Alega, ainda, que não compete ao Coordenador-Geral do Conare notificar os Interessados da abertura de procedimento administrativo para perda, cessação ou exclusão da condição de refugiado.

Nesse sentido, conclui a manifestação dos Interessados, a abertura do presente procedimento administrativo e a consequente notificação dos interessados representaria afronta ao princípio do devido processo legal, sendo, portanto, eivada de nulidade.

d. Da obscuridade e confusão que prejudicam o direito de defesa

Segundo os Interessados, além das nulidades já aventadas, há aspecto adicional que tornaria a notificação do presente processo administrativo nula de pleno direito, qual seja, a "miscelânea de pedidos assentes em categorias distintas e até mesmo não tipificadas".

Alega-se que os pedidos apresentados são genéricos e invocam dispositivos distintos: perda, cessação e hipóteses de exclusão e cancelamento. Segundo a manifestação apresentada, a situação ora descrita dificulta a compreensão do que se pretende efetivamente imputar aos Interessados.

Adicionalmente, no entender dos Interessados, a alegação de ocorrência concomitante de hipóteses de exclusão e de aplicação de cláusula de cessação representa contradição, posto que as primeiras seriam

aplicadas quando o indivíduo não faz jus à proteção do refúgio e a segunda se aplicaria quando o refúgio já foi reconhecido. Nesse sentido, os pedidos seriam incompatíveis.

e. Da nulidade da pretensão de cessação com relação ao notificado Victor Colmán

Alegam os Interessados que a pretensão de cessação apresentada pelo Estado Paraguaio, fundamentada, entre outros, na apresentação de *habeas corpus* por parte dos Refugiados perante as cortes paraguaias não seria aplicável ao Interessado Victor Colmán, posto que este não é parte na citada pretensão judicial.

Nesse sentido, a notificação apresentada seria nula, em relação ao Interessado Victor Colmán, no que concerne à cessação.

<u>Do mérito</u>

a. Aspectos introdutórios

De início a manifestação dos Interessados pugna pela tempestividade de sua apresentação, esclarecendo que as notificações dos Interessados ocorreram nos dias 21/03/2019 (Juan Arrom), 22/03/2019 (Victor Colmán) e 01/04/2019 (Anúncio Martí). Ressalta-se que a petição ora comentada foi apresentada em 04/04/2019, sendo, portanto, tempestiva.

Passa-se, então, a uma recapitulação da trajetória dos Notificados[2] e faz-se um resumo do processo de reconhecimento de sua condição de refugiado e dos pedidos apresentados pelo Estado Paraguaio[3] desde tal reconhecimento.

Ressaltam os Interessados que o pedido ora formulado pelo Estado Paraguaio deve-se também ao fato de que

> "muitas das autoridades paraguaias que executaram ou estiveram diretamente envolvidas nos crimes de desaparecimento forçados e torturas em face dos Notificados hoje ocupam cargos no alto escalão do governo, a exemplo do ex-Procurador Hugo Velásquez, hoje Vice-Presidente."

Relatam, ainda, que a perseguição sofrida pelos Interessados permanece até os dias atuais, posto que, no final de 2018, autoridades paraguaias voltaram a emitir declarações na imprensa informando a intenção de postular pela revogação do refúgio dos Interessados junto ao Brasil.

Alegam os interessados que a conduta do Estado Paraguaio coloca em risco suas vidas, segurança e liberdades, bem como de suas famílias, em

> "flagrante violação às garantias fundamentais dos refugiados, reconhecidos em âmbito nacional e internacional". Relatam que, pela quarta vez, o Estado Paraguaio promove "aberta perseguição política contra os Notificados, direcionando a eles uma campanha massiva de agressão institucional e midiática".

Relatam os Interessados que o Estado Paraguaio é réu na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Informam, também, que houve tentativas de obter uma solução amigável acerca do conflito perante o órgão internacional de proteção aos direitos humanos. Contudo, no ano de 2010, o Estado Paraguaio lançou uma campanha oferecendo recompensa monetária de US$ 100 mil para a captura dos Interessados, apontando-os como "inimigos do povo paraguaio". Tal recompensa teria sido aumentada para US$170 mil e permaneceria vigente até o presente momento, posto que nunca foi formalmente retirada pelo Paraguai. Este ato, considerado atentatório aos Direitos Humanos pelos Interessados, levou à ruptura do diálogo entre os Refugiados e o Estado Paraguaio e à continuidade do processo junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Reportam os Interessados que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconheceu, em 2017, as seguintes violações por parte do Estado Paraguaio: i) violação dos direitos à personalidade jurídica, vida, integridade pessoal, garantias judiciais e proteção judicial, nos termos da Convenção Americana de

Direitos Humanos; ii) violação da Convenção Interamericana sobre desaparecimentos forçados de pessoas; e iii) violação da Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura.

Ressalta-se que, como bem relatam os Interessados, o Estado Paraguaio rechaçou as determinações formuladas pela Comissão e remeteu o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos para nova análise.

No entendimento dos Interessados o pedido ora formulado pelo Paraguai é consequência do andamento do processo junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Argumentam, ainda, que o Estado do Paraguai continua "violando o princípio da presunção de inocência e demonstrando a inexistência de imparcialidade de seu sistema judicial".

Os Interessados acostam aos autos notícias de jornal em que, segundo seu entendimento, o Estado Paraguaio questiona a imparcialidade e isenção dos organismos internacionais de Direitos Humanos.

Nesse sentido, concluem que se faz necessária a manutenção da condição de refugiados a eles atribuída pelo Estado Brasileiro, posto que ainda persiste a perseguição conduzida pelo agente perseguidor, qual seja, o Estado Paraguaio.

b.Do descabimento das pretensões do Governo Paraguaio

No entendimento dos requerentes, na hipótese de inadmissão das preliminares já apresentadas, o pedido do Estado Paraguaio deve ser julgado improcedente em seu mérito pelas razões a seguir expostas.

Argumentam os Interessados que não sobreveio qualquer fato "capaz de permitir a revisão da outorga do refúgio por parte das autoridades competentes". Em seu entendimento o que ocorre é, justamente, o oposto, ou seja, a continuidade da perseguição política existente quando do reconhecimento originário de seu *status* de refugiado por parte do Brasil.

Alegam, ainda, que, no caso em análise, ao contrário do que alega o Estado Paraguaio, ficou demonstrada a existência de fundado temor de perseguição, como já reconhecido pelo Conare, pela Comissão e pela Corte Interamericanas de Direitos Humanos, condição esta que não cessou após o "exílio" dos Interessados no Brasil.

Relembram os interessados dos princípios da não devolução e da impossibilidade de extradição de refugiados reconhecidos. Entendem que a revogação do atual *status* representaria violação das normas nacionais e internacionais que protegem os refugiados contra a devolução a seus países de origem, no qual se encontram em situação de risco iminente.

c. "sobre pedidos de cancelamento e revogação"

Argumentam os Interessados que é equivocada a pretensão do Estado Paraguaio de cancelar seu *status* de refugiado, posto que não existe previsão legal para tanto. Tampouco é correto relacionar tal pedido com as cláusulas de exclusão contidas no art. 3º da lei º 9.474, de 1997.

Alegam os Interessados que a afirmação do Estado Paraguaio de que eles teriam apresentado dados incorretos com o intuito de permanecerem impunes representa nova violação de sua presunção de inocência, corroborando a perseguição que vêm sofrendo.

Ressalta que a informação de que os Interessados seriam vinculados às Farc tampouco procede, tendo sido rechaçadas pelo Estado Brasileiro - inclusive pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados – e pela Suprema Corte do Estado da Colômbia.

Os Interessados afirmam que a tentativa do Estado Paraguaio de utilizar

> "novamente referidas alegações e documentos falsos em desfavor dos Notificados revela com clareza o intento persecutório injusto e ilícito que travam contra eles, em absoluta violação de garantias constitucionais e internacional de presunção de inocência e devido processo legal".

É também questionada a alegação feita pelo Estado Paraguaio de que no Paraguai estaria em vigência um Estado Democrático de Direito, posto que este teria se furtado a mencionar agentes estatais envolvidos

nos crimes praticados contra os Interessados, tal sendo o caso do Vice-Presidente, que ocupava o caso de promotor de justiça no processo de investigação dos crimes imputados aos Interessados.

Adicionalmente, argumentam que as pretensões do Estado Paraguaio são fundamentadas em alegações genéricas de violência no país de origem, conjuntura que deve ser desconsiderada pelo Conare, tendo em vista que situações genéricas de segurança pública não podem interferir na higidez da decisão que reconheceu sua condição de refugiados.

Segundo os Interessados, tais fatos apenas demonstram a continuidade da violência e perseguição perpetrada contra os Interessados, os quais, mesmo após 15 anos de reconhecimento de sua condição de refugiados, não conseguem desfrutar de uma vida tranquila. Em seu entendimento, as torturas e desaparecimento forçados cometidos pelas autoridades paraguaias afastam de maneira premente a jurisdição do Paraguai sobre eles.

Afirmam os Interessados que os crimes contra a humanidade e a paz e os atos contrários aos princípios das Nações Unidas imputados a eles foram, na verdade, cometidos pelos "próprios agentes do governo daquele país (Paraguai)".

No entendimento dos Interessados compete ao Estado Brasileiro, que os reconheceu como refugiados, não apenas dar-lhes a proteção do instituto do refúgio como, também, salvaguardá-los contra as intimidações que venham a ser cometidas contra as vítimas de tortura, o que é, em seu entendimento, o que se passa com o novo pedido formulado pelo Estado Paraguaio.

Nesse sentido, "uma vez que se trata de reconhecida perseguição, tortura e desaparecimento forçado, de maneira alguma se aplicam ao caso as hipóteses de exclusão" contidas nos artigos 1Fa e 1Fc da Convenção de 1951.

Ainda quanto às hipóteses de exclusão previstas na Convenção, os Interessados argumentam que sua aplicação deve ser feita sob a égide de pressupostos de restrição, tendo em vista a gravidade de sua aplicação. Assim sendo, a alegação feita pelo Estado Paraguaio, de natureza genérica, não poderia ser levada em consideração.

No entendimento dos interessados, a imputação a eles da prática de crimes comuns nada mais significa que uma forma de perseguição política. E, caso seja reconhecida pelo Estado Brasileiro, pode representar risco às suas vidas, liberdades, integridades e segurança.

Ressaltam os Interessados que a continuidade da perseguição por parte do Estado Paraguaio os impede de ter uma vida tranquila, mesmo passados 15 anos de seu reconhecimento como refugiados. Nesse sentido, não só estaria comprovado o fundado temor de perseguição quando do reconhecimento originários do refúgio, como também estaria configurada sua permanência até os dias atuais.

O fundado temor de perseguição seria, no caso concreto, a ocorrida violação ao direito de não ser submetido à tortura e a garantia de não sofrer prisão arbitrária. Mantendo-se tal temor até o presente momento.

Os Interessados afirmam esperar que o Estado Brasileiro não apenas não acolha as pretensões paraguaias como, também, afaste, de modo definitivo, as ameaças aos seus direitos humanos e fundamentais.

Por fim, os Interessados fazem breves comentários acerca do instituto da perda, afirmando não ser este aplicável a seu caso, posto que não se verificam quaisquer das circunstâncias aventadas pela legislação nacional. Reafirmam, portanto, permanecer as condições que ensejaram o reconhecimento original de seu *status* de refugiado.

Destacam, ainda, que

> "não há qualquer prova, ou mesmo indício, ou ainda condenação formal contra os Notificados, mas mera persecução penal fundada em provas falsas e sustentada em processo desprovido de garantias constitucionais".

Finalizam suas alegações afirmando que em

> "qualquer das espécies, as cláusulas de exclusão, cessação ou perda, devem ser aplicadas quando cabíveis (o que não é o caso), de modo escrupuloso a fim de preservar a integridade do instituto do refúgio, sendo cogente a interpretação restritiva de quaisquer das hipóteses

> limitativas de proteção. Não podem as autoridades de determinado país, por mera inconformidade com a proteção conferida a seus cidadãos e com o intuito de perpetuar a perseguição a que estão submetidos, pugnar por mero arbítrio pelo cancelamento ou revogação do refúgio, atitude que afronta normas cogentes de direito internacional e a decisão soberana do Brasil de reconhecer a condição de refugiados dos Notificados."

d. "sobre o pedido de cessação"

A argumentação exposta neste item inicia-se apontando a aparente contradição existente no pedido formulado pelo Estado Paraguaio de aplicação de cláusulas de exclusão e de cessação de forma simultâneas. Segundo os interessados a exclusão pressupõe que o refúgio jamais deveria ter sido reconhecido, enquanto que a cessação presume a higidez da condição de refugiado, a qual passa a não ser mais necessária em virtude de uma alteração seja na conjuntura do país de origem, seja na situação pessoal do refugiado.

Alegam os Interessados que não é possível, no caso concreto, alegar quaisquer das hipóteses previstas na legislação nacional para cessação da condição de refugiado, em especial aquelas que "remetem ao término da situação de perseguição e à hipótese de restabelecimento da proteção nacional do país de origem".

Isso porque, no entendimento dos interessados, as reiteradas tentativas do Paraguai de reverter seu *status* de refugiado configuram a continuidade da perseguição.

Ressaltam que o *habeas corpus*, apontado pelo Estado Paraguaio como indicador da aplicação de cláusula de cessação, foi impetrado como "remédio constitucional para pugnar pela cessação definitiva de todas as perseguições que continuam sendo sofridas pelos Notificados". Reforçam que em nenhum momento voltaram ao Paraguai, tendo sempre atuado por meio de representantes legais.

No entendimento dos Interessados, o fato de a medida proposta junto às cortes paraguaias ter sido denegada aponta para a manutenção da perseguição e não para a sua inexistência. Segundo eles, "o fato de a medida postulada ter sido denegada mais uma vez atesta que não existem condições jurídicas para os Notificados voltarem de maneira segura ao Paraguai".

Adicionalmente, argumentam os Interessados que não se configuram nenhum dos requisitos apresentados pelo Manual de Procedimentos do Acnur para configuração da cessação, qual sejam: voluntariedade, intenção e proteção efetiva.

A voluntariedade não estaria presente posto que a cessação seria concedida ao "absoluto revés" da vontade dos Interessados. Já a inexistência da intencionalidade seria corolário do primeiro pressuposto e seria reforçada pelo fato de que os interessados estariam manifestando-se de forma contrária à declaração de cessação no bojo do presente processo administrativo. Já o terceiro requisito, proteção efetiva, mostrou-se inexistente por conta de todos os argumentos já apresentados no presente processo.

Afirmam, ainda, que nos casos em que se verifiquem ambiguidades,

> "a concessão do benefício da dúvida é consistente com a interpretação necessariamente restritiva das hipóteses de cabimento das cláusulas de cessação e está em consonância com os ditames das normas de proteção internacional".

Por fim, argumentam que, ainda que houvesse ocorrido alguma alteração na situação objetiva do país de origem, a gravidade da perseguição sofrida pelos interessados por si só justificaria a preservação de sua condição de refugiados.

Relembra, ainda, a previsão normativa contida na Resolução Normativa Conare nº 10/2003, que em seu art. 3º, afirma que a declaração de cessação ou perda da condição de refugiado não implica, automaticamente, no cancelamento da permanência definitiva do indivíduo no país. Tal previsão seria particularmente relevante no caso em análise tendo em vista que, após 15 anos, os Interessados já constituíram vínculos familiares, sociais e econômicos no Brasil.

Nesse sentido, os Interessados pugnam, no caso hipotético de ser retirado seu *status* de refugiado, que seja mantida a condição de residência no Brasil, tendo em vista o risco que lhes oferece o retorno ao país de origem.

Considerações Finais

Em suas considerações finais relembram os Interessados que, em 2003, o Conare analisou as circunstâncias de fato e de direito, subjetivas e objetivas, relacionadas ao presente caso. Naquele momento foi entendido que o reconhecimento da condição de refugiados dos Interessados permanecia válida.

Os interessados reafirmam que o novo pedido formulado pelo Estado Paraguaio representa continuação da perseguição a que eles vêm sendo submetidos desde o começo dos anos 2000.

Afirmam, ainda, que o reconhecimento das pretensões do país vizinho representaria que a perseguição seria exercida também pelo Estado Brasileiro, configurando "grave violações de suas obrigações enquanto Estado Democrático de Direito e como parte da Convenção de 1951 e na Convenção Americana de Direitos Humanos".

Acrescenta que eventual revogação da condição de refugiados dos Interessados representaria medida arbitrária, executada em infração a seus direitos humanos à vida, à segurança, à liberdade e à integridade, além de infração aos direitos dos refugiados, em especial no que diz respeito ao princípio da não devolução.

Finalizam reafirmando que não se encontram configurados os requisitos para aplicação de cláusulas de cessação ou perda da condição de refugiado, tampouco podem ser aplicadas cláusulas de exclusão.

Nesse sentido, devem ser mantidas e protegidas as garantias legais de: a) proteção internacional dos refugiados, em especial o princípio da não devolução; b) reconhecimento da condição de refugiados pelas autoridades brasileiras, em decisão soberana e unânime deste Estado; e c) reconhecimento da inexistência de quaisquer das hipóteses legais de cessação, perda ou hipóteses de exclusão.

Dos pedidos

Diante do exposto, foram apresentados os seguintes requerimentos:

I. Recebimento e apreciação da peça de defesa, por ser esta tempestiva e por constituir garantia fundamental dos Notificados;

II. Acolhimento das preliminares de nulidade, determinando-se o imediato arquivamento deste procedimento;

III. Caso não sejam acolhidas as preliminares, que seja suspenso o presente feito até a decisão final da Corte Interamericana de Direitos Humanos a respeito da condenação do Paraguai pelas violações cometidas contra os Interessados;

IV. Imediata comunicação da data da sessão plenária em que estará pautado o presente procedimento, postulando-se pela presença dos Interessados e seus representantes;

V. Caso não sejam acatadas as preliminares de nulidade, pugna-se pela ampla instrução probatória, incluindo defesa oral e testemunhal (tal como concedido ao Estado Paraguaio em 2006). Requerem que seja aceita manifestação oral de suas procuradoras na sessão plenária em que for pautado o caso, bem como depoimento pessoal dos Interessados e oitiva de 6 testemunhas arroladas na manifestação, ainda que por videoconferência;

VI. Remessa da defesa e seus anexos aos membros do Conare;

VII. No mérito, afastamento de todas as pretensões de exclusão, cessação e perda da condição de refugiados dos Interessados, mantendo-se o refúgio e a permanência definitiva, em todos os seus termos;

VIII. Disponibilização da decisão que declarou sua condição de refugiados pelo Conare, em 01/12/2003;

IX. Que todas as comunicações e intimações referentes à tramitação do presente procedimento sejam realizadas aos Notificados e as suas procuradoras, sob pena de nulidade.

ANÁLISE DAS PRELIMINARES

Em sua manifestação os Interessados apresentaram 5 alegações preliminares: i) nulidade absoluta da instauração do presente procedimento administrativo (subdividida em 8 argumentos); ii) ilegitimidade do Paraguai para figurar como Requerente; iii) nulidade da instauração monocrática do procedimento; iv) obscuridade e confusão que prejudicam o direito de defesa; e v) nulidade da pretensão de cessação com relação ao notificado Victor Comám.

No entendimento desta área técnica nenhuma das considerações preliminares merece prosperar, conforme será esclarecido nos parágrafos abaixo.

Da preliminar de nulidade absoluta da instauração do presente procedimento administrativo

No que concerne à alegação de nulidade absoluta da instauração do presente procedimento, vale destacar, de início, que se tratam, em sua grande maioria, de alegações de mérito, fartamente reiteradas pelos Interessados no decorrer da manifestação apresentada.

Assim sendo, dos 8 argumentos apontados pelos Interessados como justificadores da preliminar de nulidade absoluta da instauração do presente procedimento entende-se como questionamento de mérito as alegações contidas nos subitens i, ii, iii, vi, vii, viii[4]. São assim consideradas por questionarem a própria incidência e/ou fundamentação dos pedidos de aplicação de cláusulas de exclusão ou cessação, ou por relacionarem-se ao elemento de perseguição discutida no bojo do pedido originário de reconhecimento da condição de refugiado dos interessados.

Vale destacar que a mera alegação de afronta aos princípios da legalidade ou ao devido processo legal não transforma argumentação de mérito em elemento de análise preliminar se o seu conteúdo gira em torno, justamente, do ponto principal discutido na lide administrativa.

Ressalta-se que os pontos apresentados nos subitens i, ii, iii, vi, vii, viii serão oportunamente enfrentados no decorrer da presente Nota Técnica.

Quanto à argumentação de violação ao princípio do Juiz Natural - tendo em vista que o colegiado competente para a análise do mérito já não é composto pelos mesmos juízes da ocasião da decisão originalmente proferida - carece de sentido tendo em vista os princípios da Impessoalidade da Administração Pública, da Continuidade da Prestação de Serviços e da Observância da Legislação Nacional, a qual, ressalta-se, no que concerne à matéria em análise, não sofreu alterações desde o reconhecimento originário da condição de refugiado dos Interessados.

Ora, é prática e estrutura comum nos ordenamentos jurídico e administrativo brasileiros a existência de colegiados, os quais, por motivos óbvios e naturais, têm sua composição alterada com o passar do tempo. Não parece razoável argumentar que seja necessária a manutenção eterna dos membros dos colegiados existentes em nosso país, posto que tal cenário se mostra impossível, inviável e, até mesmo, contrário à natureza e ao tempo. Desarrazoado, ainda, a manutenção *ad eternum* ou sem alternância dos membros designados, posto que também viola o pacto republicano de alternância dos responsáveis pelas decisões.

Vale destacar que a competência para decidir sobre a condição de refugiado é do Comitê Nacional para os Refugiados - instância coletiva prevista em lei própria - e não de pessoas específicas. Apenas a qualidade de **membro** apontado ao Conare legitima um indivíduo a decidir acerca das matérias relacionadas ao Estatuto do Refugiado Brasileiro. Individualmente e fora da condição de membro, a manifestação do mesmo indivíduo não passa de mera opinião, sem força vinculante ou validação administrativa formal.

Por fim, sobre o argumento de que há violação ao princípio do Direito Adquirido e da Coisa Julgada, no que concerne ao mérito da decisão que reconheceu a condição de refugiados dos Interessados, a posição desta área técnica é que o reconhecimento como refugiado não gera direito adquirido a tal *status*, posto que trata-se de condição especial, vinculada a elementos conjunturais específicos (objetivo e subjetivo, relacionados aos solicitantes e aos países de origem) os quais podem ser alterados com o passar do tempo.

Destaca-se que o reconhecimento como refugiado é proteção soberana dada por um Estado Nacional, quando este reconhece a incapacidade de o país de origem do solicitante de dar a proteção necessária e suficiente aos direitos humanos fundamentais de determinado indivíduo ou mesmo reconhece a persecução injusta oriunda do país de origem ou de residência habitual.

Tanto não é o refúgio direito adquirido que a própria legislação nacional, bem como nas convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, preveem a existência de cláusulas de cessação, ou seja, de cláusulas que permitem a revisão do *status* de refugiado quando já não mais presente o fundado temor de perseguição. Ressalta-se que a aplicação de cláusulas de cessação pode, inclusive, ser feita de maneira geral e objetiva, abarcando, por exemplo, toda uma nacionalidade ou grupo social específico.[5]

Ainda sobre o tema, importante destacar a legislação brasileira sobre refúgio traz capítulo específico sobre "soluções duráveis", quais sejam: repatriação, integração local e reassentamento. Ou seja, a própria legislação nacional, amplamente sustentada pela literatura internacional, não considera o *status* de refugiado como solução permanente, apontando para outros caminhos, de natureza mais estável, como alternativas à precariedade da condição de refugiado.

É importante esclarecer que o fato de o *status* de refugiado não configurar direito adquirido não significa que o indivíduo estará sujeito, para sempre, à incerteza e à instabilidade de sua situação migratória. O Brasil é um dos países do mundo com uma das maiores estruturas legais de proteção aos refugiados e solicitantes de reconhecimento desta condição. Nesse sentido, é possibilitado a todo refugiado solicitar naturalização como brasileiro, decorridos 4 anos de sua residência por prazo indeterminado (antiga permanência) no país. Ressalta-se que os Interessados já vivem no Brasil, como refugiados reconhecidos, há mais de 15 anos, já fazendo jus a tal prerrogativa, a qual nunca foi por eles solicitada.

Da preliminar de ilegitimidade do Paraguai para figurar como Requerente

Nesta preliminar os Interessados argumentam não ser possível que o Estado do Paraguai figure como polo ativo do presente procedimento por se tratar do agente perseguidor, assim apontado quando do reconhecimento originário de sua condição de refugiados.

Alega, ainda, de forma breve e genérica, que inexiste disposição na Lei nº 9.474, de 1997, que autorize a abertura do presente procedimento administrativo.

No que concerne à legitimidade do Estado Paraguaio para figurar como polo ativo, ressalta-se que não se trata o presente procedimento de demanda judicial ou disputa entre partes opostas. Trata-se da apuração da pertinência e necessidade da manutenção do reconhecimento da condição de refugiado de 3 indivíduos.

Desta demanda não sairá uma parte vencedora e outra perdedora, como é de praxe em lides judiciais. A questão aqui é da necessidade de manutenção da proteção do Estado Brasileiro aos Interessados. O que se defende aqui é o instituto do refúgio e não a posição de um ou outro interessado. Em que pese o Estado Paraguaio tenha sido apontado como Requerente na Nota Técnica que sugeriu a instauração do presente procedimento administrativo, impropriedade técnica já corrigida, não se trata, pelo menos não na esfera administrativa brasileira, da disputa entre os interessados e seu apontado agente perseguidor.

Trata-se de procedimento para apurar fatos e realidades, no interesse do Estado Brasileiro.

Quanto à argumentação de que não há disposição que permita a abertura do presente procedimento, entende-se, também, que carece de sentido. A legislação nacional é expressa acerca da possibilidade de aplicação de cláusulas de perda e cessação da condição de refugiado, e ainda de cláusulas de exclusão. Nesse sentido, o Conare, como guardião da legislação nacional sobre refugiados, está no pleno exercício

não apenas de seu direito, mas também de seu dever, quando opta pela apuração das alegações apresentadas pelo Estado Paraguaio.

Nunca é demais ressaltar o Poder de Autotutela da Administração Pública Federal, consagrado não apenas na Súmula nº 473 do Egrégio Supremo Tribunal Federal, como também no corpo da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (p. e. art. 5º. Inciso XII do p. único do art. 2º, art. 29, inciso VI do art. 50).

Da nulidade da instauração monocrática do procedimento

Alegam os Interessados que o presente procedimento administrativo não poderia ter sido aberto de forma monocrática pela Presidente do Conare, tendo em vista a necessidade de deliberação colegiada pelo Comitê. E, ainda, que o presente procedimento não seria caso de urgência, o que justificaria, hipoteticamente, a deliberação pela abertura do procedimento *ad referendum*.

Há ainda alegação acerca da incompetência do Coordenador-Geral do Conare para notificar os Interessados.

Acerca desta última alegação, vale destacar que todos os atos praticados neste processo (Nota Técnica que sugere a instauração e notificações) foram assinados de forma conjunta pelo Coordenador-Geral, responsável pelo secretariado-executivo do Conare, e pela Secretária Nacional de Justiça, que também é a Presidente do Comitê Nacional para os Refugiados. Ademais, registre-se que o Coordenador-Geral do Conare tem competência, com fulcro nos incisos III e VII do art. 17 do Regimento Interno do Comitê, para: (i) expedir certidões de atos relativos às deliberações do Conare; bem como para (ii) coordenar os procedimentos de entrevistas e instrução dos processos.

Veja que, na prática, é a autoridade competente para coordenar a instrução processual. Contudo, não tem o Coordenador-Geral competência decisória, sendo apenas executor das decisões do Conare, razão pela qual compete a ele assinar a expedir atos por deliberação do Comitê Nacional para os Refugiados.

Sobre alegação de impossibilidade de abertura monocrática, em que pese esta área técnica discorde do pressuposto - por entender que compete à Coordenação-Geral do Conare realizar atos instrutórios, inclusive de ofício, que serão levados ao conhecimento dos membros do Comitê - entende-se que carece de fundamento fático posto que a abertura do presente procedimento foi solicitada por membro do Conare, durante a 136º Reunião Ordinária do Comitê, e acatada por todo o colegiado, no dia de 25 de janeiro de 2019.

Da obscuridade e confusão que prejudicam o direito de defesa

Nesta preliminar, alegam os interessados que a notificação apresenta uma "miscelânea de pedidos assentes em categorias genéricas distintas e até mesmo não tipificadas", o que dificultaria a compreensão do processo e prejudica a defesa.

Importante destacar neste momento que os Interessados parecem denominar indiscriminadamente como notificação a Nota Técnica nº n.º 1/2019/CONARE_Cessacao/CONARE/DEMIG/SNJ/MJ (doc. SEI 8277677) e notificações a eles endereçadas. Em que pese, segundo a lei do processo administrativo, a citada nota técnica seja parte da notificação, posto que traz os fundamentos da abertura do presente procedimento trata-se de documentos essencialmente diferentes. Os fundamentos encontram-se presentes na Nota Técnica nº n.º 1/2019/CONARE_Cessacao/CONARE/DEMIG/SNJ/MJ (doc. SEI 8277677), ao passo em que a Notificação foi o instrumento que permitiu aos Interessados tomar ciência do conteúdo exposto na citada Nota Técnica.

A Nota Técnica n.º 1/2019/CONARE_Cessacao/ CONARE/DEMIG/SNJ/MJ apresenta resumo do caso em análise e compilação das alegações trazidas pelo Estado do Paraguai. Ela é, inclusive, bastante clara ao apontar que partes do documento apresentam relato do Estado Paraguaio e que partes apresentam manifestação do Estado Brasileiro.

Vale reforçar, como já esclarecido em momento anterior da presente Nota Técnica, que não se trata de disputa entre o Estado do Paraguai e os Interessados. Trata-se de apuração de realidades e fatos a fim de formar o convencimento do Estado Brasileiro acerca da necessidade de manutenção da proteção do instituto do refúgio aos interessados.

Nesse sentido, carece de sentido a argumentação de que o mero resumo feito das alegações do Estado Paraguaio apresenta confusão no enquadramento legal que justifica a abertura do presente procedimento. O Conare é soberano para identificar o enquadramento legal dos pedidos a ele formulados, não apenas por respeito ao princípio administrativo da instrumentalidade das formas, mas, também e principalmente, porque o que se visa proteger e resguardar é o instituto do refúgio e não a destreza do interessado em apresentar seus argumentos perante o Comitê.

Vale destacar que a notificação formal, enviada por meios dos documentos SEI nº 8277743, 8277884 e 8277983, apresentou com precisão o enquadramento legal do presente processo administrativo, solicitando manifestação expressa sobre

> "as hipóteses de incidência das cláusulas de exclusão contidas nos incisos III e IV do Art. 3º, bem como sobre as hipóteses de incidência da cláusula de cessação contida no inciso I do art. 38, ambos os dispositivos da Lei nº 9.474, de 1997".

Tanto não houve confusão ou dificuldade de entendimento por parte dos interessados que a extensa e detalhada manifestação apresentada versa, justamente, sobre os pontos destacados nas notificações.

Não há que se falar, portanto, em obscuridade ou confusão que prejudiquem o direito de defesa.

Da nulidade da pretensão de cessação com relação ao notificado Victor Colmán

Alegam os requerentes que não pode prosperar a alegação de cessação da condição de refugiado com relação ao interessado Victor Colmán, posto que esse não figura como parte do *habeas corpus* impetrado perante as cortes paraguaias.

Ora, como já destacado diversas vezes na presente Nota Técnica, o presente procedimento visa formar o convencimento do Conare acerca da necessidade de manutenção da proteção do refúgio dada aos interessados. Nesse sentido, a alegação feita pelo Estado Paraguaio que relaciona a impetração de *habeas corpus* com o instituto da cessação é apenas um dos elementos que serão considerados para a análise do mérito administrativo.

Assim sendo, esta área técnica entende ser necessária a realização de toda a análise processual, inclusive de mérito, com relação a todos os Interessados, de modo a resguardar o instituto internacional do refúgio.

Superadas as preliminares, passa-se a análise do mérito da presente demanda.

ANÁLISE - MÉRITO

O Estado de Direito no Paraguai

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil - MRE destaca que o Paraguai passa por momento de estabilidade política, com uma segunda transição de poder pelo voto popular, após o impedimento constitucional do ex-presidente Fernando Lugo, em 2012. O novo presidente, Mario Abdo Benitéz, do Partido Colorado, tomou posse no dia 15 de agosto de 2018 e tem tomado ações no sentido de assegurar governabilidade junto ao Congresso, deixando para trás episódios de efervescência política que marcaram a história do país. No campo político, Abdo Benitéz tem como plataforma o combate à corrupção[6], o fortalecimento institucional e reformas da justiça e da política.

Destaca o MRE que, no que concerne ao combate à corrupção, têm-se observado renovado vigor das instituições judiciárias (em especial o Ministério Público e os Tribunais) na investigação de denúncias e indiciamento de políticos suspeitos de praticar ilícitos [7]. Trata-se, na opinião de analistas, de impulso sem

precedentes na história do Paraguai, que busca responder a demandas da sociedade pela aplicação igualitária das leis e recuperação da credibilidade do Poder Judiciário, que já enfrentou denúncias de compras de sentenças e de submissão ao poder político.

Segundo relatório do Ministério Público do Estado do Paraguai, desde a instauração da democracia, no ano de 1989, a república paraguaia iniciou um processo de fortalecimento de suas instituições e sua legislação, tendo como eixo transversal a dignidade da pessoa humana. Ainda neste ano, o país assinou a Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual inspirou diversos artigos da constituição paraguaia.

Acrescenta, ainda, a instituição, que os códigos penal e processual penal do país, sancionados nos anos de 1997 e 1998, lograram fazer a transição de um sistema inquisitivo a um sistema amplamente garantista, que se baseia no princípio da presunção de inocência, privilegia a oralidade e distribui as funções entres diferentes organismos estatais.

O MRE destaca que a Constituição de 1992 incorporou ao processo penal no Paraguai, por força do seu Artigo 137, os "tratados, convênios e acordos internacionais aprovados e ratificados", atribuindo-lhes, inclusive, hierarquia superior à lei ordinária. Nesse sentido, não haveria como desvincular o processo penal das garantias fundamentais resguardadas pela Constituição do país e pelos acordos internacionais dos quais o Paraguai é parte.

Sistema de proteção aos Direitos Humanos no Paraguai

Relata o MRE que o Paraguai é signatário dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos: Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948; Convenção Americana de Direitos do Humanos ("Pacto de São José") de 1969; Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura de 1985; Convenção contra a Tortura e Outras Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984; Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher ("Convenção de Belém do Pará") de 1994; Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW); e Convenção sobre os Direitos da Criança. Como mencionado acima, tais acordos, por disposição constitucional, têm hierarquia superior à lei ordinária.

Adicionalmente, desde 2002, o país aderiu aos seguintes instrumentos na área de direitos humanos: a) Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (2005); b) Segundo Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos destinado a abolir a pena de morte (2003); c) Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (2010); d) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (2003); e) Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (2008); Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2008); f) Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à participação de crianças em conflitos armados (2002); e g) Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, prostituição infantil e utilização de crianças em pornografia.

Vale destacar que a Constituição da República do Paraguai proíbe categoricamente a tortura, a declarando como crime imprescritível. Em 2011 foi, inclusive, editada a Lei nº 4.288/2011, que cria o Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura (MNP).

Segundo o Ministério Público Paraguaio, a denuncia apresentada pelos ora interessados se constituem em um caso controverso isolado, que contrasta com o contexto generalizado de respeito à dignidade humana e convivência democrática que caracterizam o país desde 1989. Afirma, ainda, que

> “de maneira nenhuma se pode afirmar que a privação de liberdade, a desaparição de pessoas e a tortura constituem uma prática habitual e sistemática utilizada pelo Estado e seus agentes para concluir investigação dos sequestros ocorridos”.

Sobre este caso específico, o MRE relembra que os interessados no presente caso foram beneficiados, conforme a legislação local, por *habeas corpus* concedido pela *Corte Suprema de Justicia* - CSJ, instância máxima do Poder Judiciário paraguaio, para responderem ao processo criminal a que estão submetidos

em liberdade, tendo sido sob a proteção deste instituto que se deslocaram ao Brasil e solicitaram reconhecimento da condição de refugiado.

Ressalta o Ministério Público Paraguaio, ainda, que o país tem demonstrado grandes avanços no cumprimento das recomendações feitas tanto pelo sistema universal, como pelo interamericano e regional de direitos humanos. Nesse sentido foram desenvolvidas diversas ferramentas como, por exemplo: o SIMORE (Sistema de Monitoramento de Recomendações em Direitos Humanos) e a CICSI (Comissão Interinstitucional para o cumprimento das sentenças internacionais e outras recomendações em matéria de direitos humanos). Em razão de tais ferramentas, o Paraguai tem desenvolvido acordos de cooperação técnica com diversos países da América Latina, como Chile, Uruguai, República Dominicana, Guatemala, Honduras e Argentina.

O MRE destaca que o SIMORE é um sistema reconhecido como um referencial internacional na área de direitos humanos. Destaca, também, que, com a cooperação técnica do Acnur, recentemente foi adotada a versão "SIMORE Plus", que integra à plataforma os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas.

Vale a pena destacar, ainda, que pelo Decreto Presidencial Nº 2290, de 19 de junho de 2009, foi criada a "Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo", cuja coordenação está a cargo do Vice-Ministério de Justiça e Direitos Humanos, com o propósito de "coordenar e articular políticas, planos e programas provenientes do Poder Executivo voltados a melhorar os mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos". Já foram lançados dois planos de ação no âmbito desta rede de proteção, sendo o último de 2016.

Segundo o MRE, ainda no que concerne à proteção aos direitos humanos, os cidadãos paraguaios gozam de plena liberdade de associação, participação política e manifestação. Além da filiação a partidos políticos, a legislação eleitoral do país permite que candidatos participem do processo eleitoral pelos chamados movimentos políticos, cujos critérios de constituição são mais flexíveis. Atualmente, estão registrados junto à justiça eleitoral 27 partidos políticos, de variados matizes ideológicos, e três concertações (agrupações partidárias).

O último relatório do Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACDH) sobre a situação de direitos humanos no país manteve o registro de preocupação com os níveis de corrupção do Poder Judiciário. Trata-se, entretanto, de documento de 2013. No mais recente relatório do Comitê contra a Tortura, apresentado em 5 de setembro de 2017, foram renovadas as preocupações com relatos de tortura e maus-tratos praticados por policiais e funcionários de prisões. De acordo com dados coletados pelo mecanismo, entre 2013 e 2016, a Unidade Especializada em Delitos de Direitos Humanos do Ministério Público recebeu 873 processos contra funcionários públicos, dos quais 16 foram investigados e seis foram a julgamento, aguardando sentença final.

Durante o segundo ciclo de revisão periódica universal do Paraguai, a delegação brasileira proferiu intervenção em que recomendou ao parlamento paraguaio aprovar novo projeto de lei contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e todas as formas de intolerância; bem como a criação de mecanismo para proteção de defensores de direitos humanos. Na mesma ocasião, o Brasil reconheceu os avanços promovidos no Paraguai em seguimento às recomendações do primeiro ciclo e a importância dos compromissos voluntários adicionais anunciados no relatório nacional paraguaio.

A independência do Poder Judiciário no Paraguai

Relata o MRE que o Poder Judiciário paraguaio está dividido entre "Juzgados de Paz", "Juzgados de Primera Instancia", "Tribunales de Apelación" e Corte Suprema de Justiça (CSJ). Esses são os órgãos responsáveis por interpretar, dar cumprimento e proteger a Constituição, além de administrar a aplicação da justiça. Adicionalmente, a Constituição paraguaia estabeleceu um Jurado de Ajuizamento de Magistrados (JEM, na sigla em espanhol), responsável por julgar e, eventualmente, destituir os magistrados que cometam delitos ou tenham mau desempenho em suas funções[8].

No Paraguai, os membros do Poder Judiciário são apontados pelo Conselho de Magistratura, órgão constituído por um membro da Corte Suprema de Justiça, um representante do Poder Executivo, um senador e um deputado, dois advogados e dois professores universitários. A este Conselho compete:

i) propor ao Senado lista tríplice de candidatos para integrar a Corte Suprema de Justiça, com seleção prévia baseada na idoneidade e avaliação de mérito e aptidão; ii) propor à Corte Suprema de Justiça lista tríplice de candidatos para ocupar cargo de juiz em tribunais, juizados de primeira instância e promotorias de justiça; e iii) propor ao Poder Executivo lista tríplice de candidatos para ocupar cargo de procurador-geral da República (art. 264, Constituição do Paraguai).

O mandato de juízes e promotores tem duração de cinco anos, podendo o ocupante do cargo ser reconduzido até duas vezes, momento no qual lhe fica assegurado o direito à inamovibilidade (artigo 252 da Constituição Nacional).

A ausência de previsão de concurso público para o provimento nos cargos e a inamovibilidade garantida apenas após 15 anos são apontados como debilidades do sistema judiciário paraguaio. Contudo, o MRE ressalta que, apesar de eventuais deficiências e vulnerabilidades institucionais, o Poder Judiciários paraguaio não é objeto de maiores questionamentos, posto que, objetivamente, o sistema tem, em grande medida, funcionado de forma a atender às aspirações da sociedade local.

Sobre os pontos apresentados pelos Interessados, referentes ao mérito, importante destacá-los, quais sejam:

a. Da manutenção do fundado temor de perseguição;

b. Do descabimento das pretensões do Governo Paraguaio;

c. "sobre pedidos de cancelamento e revogação"; e

d. "sobre o pedido de cessação".

A análise a seguir se dará de forma conjunta, posto que os pontos alegados podem se relacionar, direta ou indiretamente.

Embora aleguem os Interessados que, mesmo transcorridos 15 anos do fato inicial, o Estado do Paraguai não os deixou de persegui-los injustamente, necessário analisar de forma mais retida esse ponto. Veja que, como afirmado pelo Ministério das Relações Exteriores - MRE, a própria Corte Suprema de Justiça do Paraguai concedeu *habeas corpus* aos Interessados, para que respondessem a processo criminal em liberdade. Utilizando-se desse instrumento, migraram para o Brasil, com o fito de evitar processo criminal pelo crime de extorsão mediante sequestro. Veja que - e aqui não se questiona o reconhecimento da condição de refugiado em decisão do Conare em 2003 - não se presta o instituto do refúgio à proteção de criminosos comuns. Sobre este ponto, o próprio Manual de Procedimentos e Critérios do Acnur faz uma distinção:

> 56. Deve-se distinguir perseguição de punição pela prática de crimes comuns. As pessoas que fogem de um processo criminal ou da execução de uma pena imposta por infrações dessa natureza, em geral, não são refugiadas. Convém relembrar que um refugiado é uma vítima – ou uma vítima potencial – da injustiça e não alguém que foge da justiça.
>
> 57. No entanto, a distinção acima pode não ser tão clara em certas situações. Em primeiro lugar, uma pessoa culpada por um crime comum pode ser alvo de uma pena excessiva que pode equiparar-se a uma perseguição. Além disso, os procedimentos judiciais motivados por razões mencionadas na definição de refugiado (por exemplo, buscando penalizar a educação religiosa "ilegal" dada a uma criança) podem, por si só, equivaler a uma perseguição.
>
> 58. Em segundo lugar, é possível haver casos em que uma pessoa, além de recear os processos judiciais ou a aplicação de uma pena por um crime comum, pode, também, ter um "fundado temor de perseguição". Nesses casos, a pessoa em causa é um refugiado. No entanto, pode ser necessário ponderar se o crime em questão não é de uma gravidade tal que leve à incidência de uma das cláusulas de exclusão.
>
> **59. Para determinar se processos judiciais equivalem a uma perseguição, também será necessário considerar as leis do país em questão, pois é possível que a lei não esteja em conformidade com os padrões aceitos em matéria de direitos humanos. Contudo, frequentemente, é possível que a lei não seja discriminatória, mas sim a sua aplicação. Procedimentos judiciais por ofensa à "ordem pública" por distribuição de panfletos, por**

> **exemplo, podem ser um meio de perseguição do indivíduo devido ao conteúdo político da publicação.**
>
> 60. Em tais casos, tendo em conta as dificuldades óbvias que se apresentam na avaliação das leis de outro país, as autoridades nacionais serão, com freqüência, levadas a tomar uma decisão tendo por referência a sua própria legislação nacional. Além disso, pode ser útil o recurso aos princípios enunciados nos diversos instrumentos internacionais de direitos humanos, em sobretudo os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, que têm força obrigatória para os Estados Partes e que são os instrumentos aos quais muitos dos Estados Partes da Convenção de 1951 aderiram.

Acrescenta-se também o item 84 do mesmo Manual, abaixo transcrito:

> 84. **Quando uma pessoa é submetida a um processo judicial ou a uma punição por um crime político, é preciso verificar se o processo judicial foi um resultado das opiniões políticas do solicitante ou de atos motivados por razões políticas. Se o procedimento judicial for consequência de condutas puníveis cometidas por motivos políticos e se a pena prevista estiver em conformidade com a legislação do país em causa, o temor desse processo judicial, por si só, não fará do solicitante um refugiado**.
>
> 85. Determinar se um infrator comum pode também ser considerado um refugiado depende de vários outros fatores. O procedimento judicial por uma infração pode, dependendo das circunstâncias, ser um pretexto para punir o infrator pelas suas opiniões políticas ou pela expressão dessas opiniões. Também pode haver razão para acreditar que um infrator comum estaria exposto a uma pena excessiva ou arbitrária pela suposta infração. Essa pena excessiva ou arbitrária será equivalente à perseguição.
>
> 86. Para determinar se um infrator comum pode ser considerado um refugiado, convém considerar também os seguintes elementos: a personalidade do solicitante, as suas opiniões políticas, as motivações do seu ato, a natureza do ato cometido, a natureza dos procedimentos judiciais, os seus motivos, bem como a natureza da lei em que o procedimento judicial se baseia. Esses elementos podem contribuir para mostrar que a pessoa em causa não teme apenas o procedimento judicial e a pena imposta – legalmente previstos – pelo ato que cometeu, mas, sobretudo, a perseguição da qual é ou pode ser alvo.

Reitera-se, antes de prosseguir com a análise, que não se faz aqui juízo de valor sobre a decisão do Conare que reconheceu a condição de refugiado dos Interessados, mas debruça-se sobre a necessidade de manutenção da mesma decisão, tendo em vista diversos aspectos, inclusive institucionais do Paraguai, bem como a existência de processo penal por crime comum - *in casu*, extorsão mediante sequestro - que teria sido praticado pelos Interessados.

Ainda, trago à baila Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos - CorteIDH, de 6 de fevereiro de 2019, no bojo do presente caso, em resposta a solicitação de medidas liminares por parte dos Interessados. Naquela ocasião, esclareceu a CorteIDH:

> CONSIDERANDO:
>
> 1. Paraguay es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención Americana") desde el 24 de agosto de 1989 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 11 de marzo de 1993.
>
> (...)
>
> 4. Después de haber examinado los hechos y circunstancias que fundamentan la presente solicitud, este Tribunal estima que no resulta posible en este caso apreciar prima facie que los señores Juan Francisco Arrom Suhurt, Anuncio Martí Méndez, Víctor Antonio Colmán Ortega y la señora Esperanza Martínez (supra Vistos 4) se encuentren, en los términos exigidos por el artículo 63.2 de la Convención Americana, en una situación de "extrema gravedad y urgencia" relacionada con la posibilidad de "daños irreparables". En lo que se refiere a Juan Arrom Suhurt, Anuncio Martí y Víctor Antonio Colmán Ortega, la Corte nota que estos residen en Brasil, donde se encuentran bajo la protección de ese Estado por su estatus de refugiados y, en consecuencia, **estima que no es posible inferir que el mero hecho de que Paraguay haya solicitado a Brasil la revocatoria de su condición de refugiados implique, en sí mismo, una amenaza a sus derechos, tomando en cuenta que**

> **tanto la aludida solicitud paraguaya como la resolución brasileña que se adopte a su respecto, corresponden al ejercicio de facultades previstas en el ordenamiento jurídico internacional aplicable al refugio**. Adicionalmente, cabe tener presente que los afectados por las señaladas solicitud y decisión, pueden ejercer las acciones correspondientes con relación a ellas, de acuerdo a respectivos los ordenamientos jurídicos nacionales. Por otra parte, respecto a Esperanza Martínez, la Corte no cuenta con elementos mínimos que le permitan valorar la alegada situación de riesgo. En suma, **esta Corte considera que, conforme a los antecedentes aportados, los hechos descritos por el representante no configuran per se los requisitos de una situación de "extrema gravedad", "urgencia" y "un daño irreparable".**
>
> 5. Sin perjuicio de lo anterior, se recuerda a Paraguay que el artículo 1.1 de la Convención Americana establece las obligaciones generales que tienen de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, las cuales se imponen no sólo a los nacionales sino a todos aquellos bajo su jurisdicción. Por ello, los Estados se encuentran obligados a garantizar los derechos de las personas mencionadas a través de los mecanismos internos existentes para ello.

Depreende-se da explicação emanada pela própria CorteIDH que, no momento atual, não haveria razões para supor que estariam os Interessados diante de uma situação de dano irreparável. Ademais, reconhece a CorteIDH que a resolução adotada pelo Brasil corresponde às possibilidades previstas no ordenamento jurídico internacional corresponder ao refúgio.

Transcorridos mais de 15 anos desde a data do fato, bem como com as transições democráticas de governos no Paraguai, com a presença de governos de várias e distintas matizes ideológicas, é ardiloso sustentar tese de que haveria perseguição injusta baseado no perfil político dos Interessados, mas vislumbra-se plausível, isso sim, que há legítima persecução criminal, baseado no crime comum pelos quais os Interessados ainda respondem. Seria difícil supor que todos os distintos governos eleitos pelo Paraguai desde o ano de 2002 teriam interesse em perseguição política nos Interessados, posto que de diferentes alinhamentos ideológicos - e até rivais no campo político. É crível, contudo, a situação de persecução criminal baseada em Lei, bem como a impessoalidade do Estado, o que justificaria a busca do Estado paraguaio pela aplicação de sua justiça, segundo suas próprias leis.

Com base nesse argumento, entende-se a subsunção da realidade fática atual à norma disposta no inciso V do art. 38 da Lei nº 9.474/97, qual seja, a incidência de cláusula de cessação quando o "estrangeiro não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em conseqüência das quais foi reconhecido como refugiado", razão pela qual, a despeito da argumentação dos Interessados, não subsistiria necessidade de manutenção da condição de refugiado, por parte do Estado brasileiro.

Importante destacar, mais uma vez, que não se está a fazer revisões de atos praticados no passado pelo mesmo Comitê. Não se pretende rever o ato de reconhecimento da condição de refugiado, dado em 2003. Analisa-se, isso sim, a aplicação de cláusula de cessação da condição de refugiado, e, isto posto, existência atual ou não do fundado temor de perseguição dos Interessados, razão pela qual se invoca a argumentação trazida no ponto imediatamente pretérito desta Nota Técnica.

ANÁLISE - DOS PEDIDOS

Considerando a extensa lista de requerimentos formulados pelos Interessados e para melhor compreensão do pleito pelos membros do Conare, resume-se neste tópico o encaminhamento proposto a cada um dos pedidos feitos.

Sugere-se que sejam atendidos os seguintes pleitos:

I. Recebimento e apreciação da peça de defesa, por ser esta tempestiva e por constituir garantia fundamental dos Notificados;

II. Imediata comunicação da data da sessão plenária em que estará pautado o presente procedimento, postulando-se pela presença dos Interessados e seus representantes;

III. Remessa da defesa e seus anexos aos membros do Conare;

IV. Disponibilização da decisão que declarou sua condição de refugiados pelo Conare, em 01/12/2003.

Sugere-se que sejam deferidos parcialmente os seguintes pleitos:

I. Caso não sejam acatadas as preliminares de nulidade, pugna-se pela ampla instrução probatória, incluindo defesa oral e testemunhal (tal como concedido ao Estado Paraguaio em 2006). Requerem que seja aceita manifestação oral de suas procuradoras na sessão plenária em que for pautado o caso, bem como depoimento pessoal dos Interessados e oitiva de 6 testemunhas arroladas na manifestação, ainda que por videoconferência;

II. Que todas as comunicações e intimações referentes à tramitação do presente procedimento sejam realizadas aos Notificados e as suas procuradoras, sob pena de nulidade.

No que concerne aos pedidos de produção de provas, sugere-se o acolhimento dos pleitos de sustentação oral por parte das procuradoras e oitiva por parte dos interessados, caso assim desejem. Tais manifestações deverão ser feitas durante a 139ª Sessão Ordinária do Conare, que será realizada no dia 31 de maio do corrente ano. Sugere-se que seja dado às procuradoras e aos interessados, caso desejem comparecer, 15 minutos, para utilizar de forma conjunta, para apresentação de seus argumentos.

Sugere-se o indeferimento do pedido de oitiva de testemunhas, tendo em vista que os nomes apontados são de ex representantes do Conare e/ou da Administração Pública Federal, bem como da Corte e da Comissão Interamericanas de Direitos Humanos, os quais já tiveram a oportunidade de manifestar-se formalmente no caso, quando em exercício de funções vinculadas a este Comitê, no primeiro caso; ou terão a oportunidade de fazê-lo em sua instância competente, as quais são independentes desta esfera administrativa, no último caso.

No que concerne às comunicações e intimações, informa-se que, conforme a prática administrativa deste Comitê e, ainda, visando a celeridade e a economicidade dos atos administrativos, o pleito poderá ser atendido desde que os Interessados, bem como suas procuradoras, apresentem endereços de e-mail válidos e acessados com frequência. Do contrário, a notificação será feita apenas às advogadas constituídas por procuração.

Sugere-se que sejam indeferidos, pelas razões já expostas na presente nota técnica, os seguintes pleitos:

I. Acolhimento das preliminares de nulidade, determinando-se o imediato arquivamento deste procedimento;

II. No mérito, afastamento de todas as pretensões de exclusão, cessação e perda da condição de refugiados dos Interessados, mantendo-se o refúgio e a permanência definitiva, em todos os seus termos;

Por fim, sugere-se, ainda que seja também indeferido o pleito abaixo por entender que as esferas administrativa e judicial, nacional e internacional, são independentes, tanto em suas análises de mérito, posto que possuem escopos distintos, quanto em seu andamento processual.

I. Caso não sejam acolhidas as preliminares, que seja suspenso o presente feito até a decisão final da Corte Interamericana de Direitos Humanos a respeito da condenação do Paraguai pelas violações cometidas contra os Interessados;

CONCLUSÃO

Considerando estar-se diante de um caso em que, devido ao lapso temporal, às sucessivas mudanças de Governo no Estado do Paraguai, bem como a evolução das instituições do Estado, do fortalecimento do Estado de Direito no Paraguai, do Poder Judiciário independente e das demais questões tratadas no presente parecer, parece-nos estar diante de uma situação onde não mais a proteção internacional, conferida por intermédio do instituto do refúgio, se faz presente, tendo em vista a atual ausência de

fundado temor de perseguição - elemento este que objetivamente não mais se configura no presente caso.

Diante do exposto, sugere-se ao Comitê Nacional para os Refugiados - Conare que:

1. Acate os pedidos consoante apresentados na seção anterior;
2. Conceda a sustentação oral das procuradoras e dos Interessados, por prazo máximo de 15 minutos; e, após manifestação dos membros do Comitê;
3. Delibere sobre a cessação da condição de refugiados dos nacionais paraguaios, com fundamento no inciso V do art. 38 da Lei nº 9.474/97.

---

[1] Art. 14. Ao Presidente compete:

(...)

VI – deliberar, liminarmente, sobre matéria de urgência, devendo tal decisão ser submetida ao referendo dos membros, na reunião subsequente.

[2] Ressalta-se que a trajetória dos Interessados está fartamente documentada nos autos dos processos 08205005991200464 e 08000.010271.2003-36, podendo ser consultada, em sua completude, pelos membros do Conare e demais interessados no presente processo administrativo.

[3] Pequeno resumo dos pedidos apresentados pelo Estado Paraguaio pode ser encontrado na Nota Técnica nº Nota Técnica n.º 1/2019/CONARE_Cessacao/CONARE/DEMIG/SNJ/MJ (doc. Sei nº 8277677)

[4] i) não aplicação das hipóteses previstas no art. 3º, III e IV, da Lie 9474/97, tendo em vista a inexistência de provas de cometimento de crimes ou condenação dos refugiados; ii) inexistência de prova de falsidade dos documentos invocados quando da concessão originária do refúgio, bem como a inexistência de fatos desconhecidos quando da mesma concessão originária; iii) violação ao princípio da legalidade, visto que não estão presentes os requisitos que justifiquem a abertura de processo de cessação ou perda da condição de refugiados dos Notificados; vi) violação do devido processo legal resultante do recebimento do pedido formulado pelo Estado Paraguaio sem que, segundo os Interessados, fossem apresentados novos fatos ou prova da falsidade dos documentos originalmente apresentados; vii) violação do devido processo legal pelo fato de a Nota Técnica que instaurou o presente processo administrativo ter considerado a "mera tramitação" de um *habeas corpus* como informação nova e equivalente ao reconhecimento de proteção; e viii) violação da garantia de proteção conferida pelo instituto do refúgio, pelo fato de que, segundo os Interessados, o pedido do Estado Requerente configurar subterfúgio para obter a extradição dos Interessados por via administrativa.

[5] Tal é o caso, por exemplo, da cláusula de cessação da condição de refugiado aos nacionais angolados e liberianos, decidida pelo Conare em setembro de 2012, conforme orientação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – Acnur.

[6] Entre as principais medidas anunciadas e em implementação na área judiciária, que contam com o apoio da bancada oficialista no Congresso Nacional, figuram o pacote de medidas antilavagem de dinheiro, que está sendo examinado pela Comissão de Reforma Penal e Penitenciária da Câmara dos Deputados e deverá ser levado a votação proximamente. A tentativa de fortalecimento das instituições parece dar os primeiros frutos. O processo de designação de dois novos integrantes da Corte Suprema de Justiça (CSJ), concluído em 2018, foi marcado pela transparência, com a realização de audiências públicas e divulgação da pontuação recebida por cada candidato. Ao contrário do que ocorria no passado, a seleção dos novos ministros da máxima corte do país transcorreu sem sobressaltos ou interferências políticas, culminando com a escolha dos candidatos mais bem classificados nos respectivos concursos.

[7] Alguns parlamentares de larga trajetória, como o ex-senador colorado Óscar González Daher, perderam seus mandatos e estão recluídos à espera de julgamento.

[8] Em que pese a composição do JEM seja objeto de críticas, por alegadamente possibilitar ingerências políticas, já que a Câmara dos Deputados e o Senado têm dois assentos no colegiado, ressalta o MRE que a instância não deixa de constituir mecanismo de controle sobre juízes e membros do Ministério Público que não atuam em conformidade com a lei. Todo cidadão sujeito a um processo judicial pode formular denúncia ao JEM caso entenda que o agente público, seja juiz, desembargador, promotor ou defensor público, não tenha cumprido adequadamente suas funções constitucionais ou legais.

Documento assinado eletronicamente por **Bernardo de Almeida Tannuri Laferté**, **Coordenador(a)-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados**, em 27/05/2019, às 10:21, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.

Referência: Processo nº 08018.000451/2019-88 SEI nº 8684574